

RENDRAGYÓ KOMMENTÁR
EGY RENDHAGYÓ
PREAMBULUMRÓL
MAGYARORSZÁG ALAPTÖRVÉNYE,
NEMZETI HITVALLÁS

Szerkesztette
Patyi András

A mű a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001
„A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés”
című projekt keretében jelent meg.

Szerzők

Barna Attila	Kiss György
Bóka János	Patyi András
Chronowski Nóra	Peres Zsuzsanna
Erdős Csaba	Schweitzer Gábor
Halász Iván	T. Kovács Júlia
Hollán Miklós	Takács Albert
Horváth Attila	Téglási András

A kötetet szerkesztette és lektorálta
Patyi András

A szerkesztő munkáját észrevételeivel és önzetlen támogatásával segítette
Auer Ádám, Chronowski Nóra és Kun Miklós

A kézirat lezárásának időpontja:
2018. szeptember 30.

© A szerzők, 2019
© A szerkesztő, 2019
© Dialóg Campus Kiadó, 2019

E mű szerzői jogvédelem alatt áll. Minden jog fenntartva, beleértve a mű kiadásának, sokszorosításának, terjesztésének, illetve fordításának jogát is. A kiadó írásbeli hozzájárulása nélkül a mű vagy annak része semmilyen formában sem reprodukálható, nem sokszorosítható és nem terjeszthető, ideértve az elektronikus rendszerek felhasználásával történő feldolgozást és az azokban való tárolást, azokkal történő sokszorosítást és terjesztést is.

Tartalom

Patyi András

Gondolatok a Nemzeti hitvallás értelmezéséről 9

Halász Iván

A nemzetfelfogás kérdése az Alaptörvényben
és a hatályos magyar közjogban 15

Horváth Attila

„Büszkék vagyunk arra, hogy Szent István királyunk ezer évvel ezelőtt
szilárd alapokra helyezte a magyar államot, és hazánkat a keresztény
Európa részévé tette” 31

Barna Attila

„Büszkék vagyunk az országunk megmaradásáért, szabadságáért
és függetlenségéért küzdő őseinkre” 67

Peres Zsuzsanna

„Büszkék vagyunk arra, hogy népünk évszázadokon át harcokban védte Európát,
s tehetségével, szorgalmával gyarapította közös értékeit” 101

Schweitzer Gábor

„Becsüljük országunk különböző vallási hagyományait” 107

Bóka János

„...az elmúlt évszázad viharaiiban részekre szakadt nemzetünk” 121

Peres Zsuzsanna

„Kinyilvánítjuk, hogy a velünk élő nemzetiségek a magyar politikai közösség
részei és államalkotó tényezők” 137

Peres Zsuzsanna

„Vállaljuk, hogy örökségünket, egyedülálló nyelvünket, a magyar kultúrát,
a magyarországi nemzetiségek nyelvét és kultúráját,
a Kárpát-medence természet adta és ember alkotta értékeit ápoljuk és megóvjuk” 153

T. Kovács Júlia – Téglási András

„Felelősséget viselünk utódainkért, ezért anyagi, szellemi és természeti erőforrásaink
gondos használatával védelmezzük az utánunk jövő nemzedékek életfeltételeit” –
A Nemzeti hitvallás környezet- és természetvédelmi tárgyú rendelkezései 165

Bóka János

„...nemzeti kultúránk gazdag hozzájárulás az európai egység sokszínűségéhez” 185

Chronowski Nóra

„Tiszteljük más népek szabadságát és kultúráját, együttműködésre törekszünk
a világ minden nemzetével” 197

Kiss György

„Valljuk, hogy az emberi lét alapja a méltóság” 213

Erdős Csaba

A Nemzeti hitvallás individuális szabadságklauzulája 253

Kiss György

„Valljuk, hogy a közösség erejének és minden ember becsületének alapja
a munka, az emberi szellem teljesítménye” 269

Téglási András

„Valljuk az elesettek és a szegények megsegítésének kötelességét”
– avagy a Nemzeti hitvallás szociális töltetű rendelkezése(i) 291

Takács Albert

„Valljuk, hogy a polgárnak és az államnak közös célja a jó élet, a biztonság,
a rend, az igazság, a szabadság kiteljesítése” 319

Erdős Csaba

A népuralom újszerű megközelítése a Nemzeti hitvallásban 347

Horváth Attila

„Tiszteletben tartjuk történeti alkotmányunk vívmányait és a Szent Koronát,
amely megtestesíti Magyarország alkotmányos állami folytonosságát
és a nemzet egységét” 361

Hollán Miklós

Az önkényuralmi rendszerek bűnei és azok elévülése 385

Horváth Attila

„Nem ismerjük el az 1949. évi kommunista alkotmányt,
mert egy zsarnoki uralom alapja volt, ezért kinyilvánítjuk érvénytelenségét” 403

Halász Iván – Schweitzer Gábor

„Alaptörvényünk jogrendünk alapja, szövetség a múlt, a jelen
és a jövő magyarjai között” – Az Alaptörvény önmeghatározási kísérlete 487

Halász Iván

„Mi, Magyarország polgárai készen állunk arra, hogy országunk rendjét
a nemzet együttműködésére alapítsuk” 501

A kötet szerzői 513

„Tiszteljük más népek szabadságát és kultúráját, együttműködésre törekszünk a világ minden nemzetével”

Bevezetés

A *Nemzeti hitvallásban* kifejezésre jut az a vállalás, miszerint a magyar nemzet tagjai és Magyarország polgárai – mint a preambulum narrátorközössége – más népek szabadságát és kultúráját tiszteletben tartja, valamint a világ minden nemzetével együttműködésre törekszik. Ebben a tanulmányban azt tekintjük át alkotmányjogi szempontból, hogy milyen szövegtörténeti előzményei voltak e vállalásnak, hogyan kapcsolódik az Alaptörvény releváns normáihoz, terminológiájához, illetve melyek azok a főbb nemzetközi és alkotmányjogi garanciák, amelyek a külpolitika alakítására vonatkozó ígéretet normatív módon támasztják alá.

Szövegtörténet és szövegkapcsolatok

A *Nemzeti hitvallás* vizsgált mondata egyrészt nem teljesen előzmény nélküli a magyar alkotmányjogban, másrészt szoros kapcsolatban áll az Alaptörvény normái közül a nemzetközi együttműködésre és a nemzetközi jog érvényesülésére vonatkozó, Q) cikkben foglalt szabályokkal.

Tételesem először¹ a Magyarország államformájáról szóló 1946. évi I. törvénycikk preambulumának 5. mondatában jelent meg, hogy „[a] köztársaság polgárai részére *biztosítja* az ember természetes és elidegeníthetetlen jogait, a magyar nép számára a rendezett együttélést *s a más népekkel való békés együttműködést*”. (Kiemelés: C. N.)

Az 1936. évi sztálini–buharini alkotmány mintáját követő népköztársasági alkotmány, az 1949. évi XX. törvény eredeti szövege nem tartalmazott nemzetközi együttműködésre utaló deklarációt. Az 1972. évi I. törvénnyel módosított szöveg az egyébként bővített preambulumban szintén nem szól erről, de az 5. § (2) bekezdésébe – a bipoláris világrendre hangszerelve – bekerült, hogy „[a] Magyar Népköztársaság, mint a szocialista világrendszer része,

¹ Az Alaptörvény Q) cikk (1) bekezdésének szövegtörténetét – amely részleges átfedésben van a preambulumban tett vállalással – részletesen kommentálja SULYOK 2013, 464–467.

fejleszti és erősíti barátságát a szocialista országokkal; a béke és az emberi haladás érdekében *együttműködésre törekszik a világ valamennyi népével és országával*". (Kiemelés: C. N.)

A rendszerváltoztató alkotmányozás folyamatában, az 1989. évi XXXI. törvénnyel végrehajtott revízió eredményeként tartalmilag új alkotmány született, amelyben már normatív igénnyel nyert megfogalmazást, hogy a Magyar Köztársaság a demokratikus, jogállami értékeket valló nemzetközi közösség tagja kíván lenni. Erre tekintettel az Egyesült Nemzetek Szervezetének Alapokmányával összhangban álló tilalmakat és együttműködési készséget fogalmazott meg a külpolitika alapelveiként, és pozitív módon, explicit elkötelezettséget fejezett ki a nemzetközi jog és a magyar jog összhangjának megteremtésére.

A 6. § (1) bekezdése kimondta, hogy „[a] Magyar Köztársaság elutasítja a háborút mint a nemzetek közötti viták megoldásának eszközét, és tartózkodik a más államok függetlensége vagy területi épsége ellen irányuló erőszak alkalmazásától, illetőleg az erőszakkal való fenyegetéstől”. A (2) bekezdés szerint: „A Magyar Köztársaság *együttműködésre törekszik a világ valamennyi népével és országával*.” (Kiemelés: C. N.) Bár az együttműködési készség kifejezésre juttatásának nyelvi formája nem változott a kiemelt szavak szintjén, a szöveg értelme, jelentéstartalma a kontextusban is dokumentált, *de facto* világpolitikai változásokra tekintettel teljesen új. A nemzetközi elkötelezettség normatív, egész jogrendet befolyásoló garanciája pedig a 7. § (1) bekezdésében kapott helyet: „A Magyar Köztársaság jogrendszere elfogadja a nemzetközi jog általánosan elismert szabályait, biztosítja továbbá a nemzetközi jogi kötelezettségek és a belső jog összhangját.”

A vizsgált preambulumszöveg a hatályos Alaptörvény Q) cikkéhez jelenthet értelmezési támpontot.² A Q) cikk (1) bekezdése szerint „Magyarország a béke és a biztonság megteremtése és megőrzése, valamint az emberiség fenntartható fejlődése érdekében *együttműködésre törekszik a világ valamennyi népével és országával*”. (Kiemelés: C. N.) A Q) cikk (2) és (3) bekezdése kimondja, hogy „Magyarország nemzetközi jogi kötelezettségeinek teljesítése érdekében biztosítja a nemzetközi jog és a magyar jog összhangját”, továbbá „Magyarország elfogadja a nemzetközi jog általánosan elismert szabályait. A nemzetközi jog más forrásai jogszabályban történő kihirdetésükkel válnak a magyar jogrendszer részévé.”

A Q) cikk (1) bekezdésében foglalt általános együttműködési törekvés mellett az Alaptörvény néhány különös együttműködési formát is megnevez. Így az E) cikkben hangsúlyozza az európai együttműködési kötelezettséget, illetve szabályozza az Európai Unió keretén belül a közös hatáskörgyakorlás szabályait,³ továbbá a 45. cikkben a Magyar Honvédség alapvető feladatai körében felsorolja a nemzetközi szerződésből eredő közös védelmi és békefenntartó feladatok ellátását, valamint a nemzetközi jog szabályaival összhangban humanitárius tevékenység végzését.

E tételes alaptörvényi rendelkezések alapján a nemzetközi közösségben, valamint különösen az európai integrációban való részvétel és az együttműködési kötelezettség normatív módon, az alkotmány alapján határozzák meg az állam alkotmányos hatásköreinek gyakorlását, keretet adva a külső állami szuverenitást meghatározó felségjogok gyakorlásának.

² Az Alaptörvény R) cikk (3) bekezdés értelmezési szabálya szerint „[a]z Alaptörvény rendelkezéseit azok céljával, a benne foglalt Nemzeti hitvallással és történeti alkotmányunk vívmányaival összhangban kell értelmezni”. Berkes Lilla és Fekete Balázs kutatása szerint az Alkotmánybíróság a vizsgált preambulumbekendést 2017 januárjáig nem használta az értelmezéshez. Lásd: BERKES-FEKETE 2017, 22.

³ Az európai együttműködéshez lásd jelen kötetben BÓKA János ...*nemzeti kultúránk gazdag hozzájárulása az európai egység sokszínűségéhez* című tanulmányát.

A hatályos Alaptörvény a korábbi Alkotmányhoz képest azonban mutat bizonyos eltéréseket, és rendelkezik bizonyos sajátosságokkal, sőt, esetenként hiányosságokkal, amelyekre az alábbiakban érdemes kitérni.

Népek, nemzetek, országok

Más tanulmány is érintette már a kötetben,⁴ hogy az Alaptörvény szövegében a *nép* és a *nemzet* fogalmának használata ellentmondásos,⁵ mert keveredik az államnemzet és a kultúrnemzet, avagy a politikai és az etnikai nemzet koncepciója. A *Nemzeti hitvallásnak* az elemzésünk tárgyát képező mondata szintén használja a *népek* és a *nemzetek* kifejezéseket, az előbbieknak tiszteljük kultúráját és szabadságát, az utóbbiakkal pedig együttműködésre törekszünk. Az értelmezést bonyolítja, hogy a preambulumbekkezdés második fordulatához közvetlenül kapcsolódó Q) cikk (1) bekezdése *nemzetek* helyett *népekről* és *országokról* szól.

A *nép* egzakt jogi megragadása nyilván nem egyszerű, mivel bizonyos helyzetekben – jellemzően elsősorban az alkotmányjog nézőpontjából – a nép a választójoggal rendelkező állampolgárok körével azonosítható (például népszavazás, képviselőválasztás esetében), más összefüggésben beletartoznak mindazok, akik adott politikai közösség ügyeiben érintettek, és képesek részt venni a közösség ügyeinek megvitatásában. Megint más, inkább nemzetközi jogi megközelítésben a nép általában adott államhoz kapcsolható, amely felett az állam a nép érdekében gyakorolja a közhatalmat adott (földrajzi) területen (és államhatárok között), vagyis olyan gazdasági, politikai, kulturális közösség, amely az adott állam (fenntartásának, működésének) terheit viseli, és amelyre a közhatalom előnyös és hátrányos döntései vonatkoznak. Ez a megközelítés az „államalkotó nép” koncepcióját körvonalazza. A nép fogalmának jogi tartalma tehát megközelítés- és helyzetfüggő, azonban alapesetben értéksemleges, és az alkotmányi szabályozásból esetről esetre határozható meg a jelentéstartalma.

A nép- és nemzetfogalmak következetes használatával egyébként a korábbi Alkotmány is adós maradt, ezért az alkotmányjogi dogmatika sem ellentmondásmentes. A *(magyar) nép* kifejezés általában a politikai nemzetre utal az államnemzet-koncepció értelmében, amelyben benne foglaltatnak a (nemzeti és etnikai) kisebbséghez (az Alaptörvény szerint nemzetiséghez) tartozó személyek is. Ha a nemzet kategóriáját a kultúrnemzet értelmében használjuk, akkor a nemzet egyrészt szűkebb, másrészt tágabb kategória, mint a politikai nemzet. Szűkebb, mert az állam állampolgárainak csak azt a részét öleli fel, akik azonos kultúrájú, azonos nyelvet beszélő, közös származású, identitású stb. nemzeti-etnikai csoport tagjai. Másrészt tágabb, mivel a nemzethez tartozónak tekinti azokat is, akik más országokban élnek, más államok állampolgárai, de nyelvük, kultúrájuk, eredetük stb. szerint egyébként a nemzethez tartoznak. A nemzet fogalmának bonyolultsága miatt az alkotmányjogban inkább általában a *nép*, illetőleg bizonyos szövegösszefüggésekben az *állampolgárok* kifejezést érdemes használni, amikor a népet

⁴ Lásd jelen kötetben HALÁSZ Iván *A nemzetfelfogás kérdése az Alaptörvényben és a hatályos magyar közjogban* című tanulmányát.

⁵ JAKAB 2014, 43–44.; MAJTÉNYI 2014, 80.

az állam nélkülözhetetlen elemének (államalkotónak) tekintjük, a közhatalom forrásaként jelöljük meg (népszuverenitás), és politikai szolidaritást hordozó közösségként tételezzük.⁶

A vizsgált preambulumszövegben – és a Q cikk (1) bekezdésében is – azonban mind a *nép*, mind a *nemzet* kifejezés nemzetközi kontextusban jelenik meg, amely az értelmezést is befolyásolja, de nem könnyíti meg.⁷ A nemzetközi jogban a nép általában az állam definitív eleme, az az adott földrajzi területen élő lakosság, amely felett az állam főhatalmat gyakorol. A nemzet pedig jellemzően az állam szinonimája, míg az ország politikai vagy földrajzi kategória, jogi dokumentumokban a használata nem feltétlenül egzak. Ezek a kifejezések mindazonáltal a szöveggörnyezet és a keretüket képező jogi szöveg sajátosságainak megfelelő jelentésbeli árnyalatokat kaphatnak.

Eltekintve most ezektől az értelmezési nehézségektől, az alaptörvényi – és a korábbi alkotmányi – szabályozás hiányossága és adóssága maradt, hogy a nemzetközi együttműködés potenciális partnerei közül kihagyja a nemzetközi szervezeteket, amelyek változatos együttműködési formáknak adnak keretet, és amelyek legtöbbször maguk is a nemzetközi jog alanyai. Ezek közül minden bizonnyal a legfontosabb univerzális szervezet az Egyesült Nemzetek Szervezete és annak számos szakosított szerve, például az ENSZ és isze alatt működő, de autonóm Nemzetközi Atomenergia Ügynökség (IAEA) és a Kereskedelmi Világszervezet (WTO). A nemzetközi közösség más tagjaival, így az Európai Unió kivételével a regionális szervezetekkel, nem kormányzati szervezetekkel, transznacionális szervezetekkel való együttműködésre utalás is hiányzik.⁸

Ezt a hiányosságot azért is érdemes kiemelni, mert a korábbi magyar Alkotmány, illetve a jelenlegi Alaptörvény is csupán egyetlen nemzetközi szervezet, az Európai Unió kapcsán szabályozza a hatáskörök átruházásának, pontosabban a közösen gyakorolt hatáskörök korlátainak kérdését mint legintenzívebb együttműködési mechanizmust. Ezért úgy tűnik, mintha nem lenne alkotmányjogi szempontból releváns sem a Kereskedelmi Világszervezet és az annak keretén belül elfogadott számos egyezmény, sem a nemzetközi pénzügyekkel összefüggésben a Nemzetközi Valutaalap (IMF), sem a védelmi kérdések vonatkozásában az Észak-atlanti Szerződés Szervezete (NATO). Az Alaptörvény csupán a Magyar Honvédség alapvető feladatai között rendelkezik arról, hogy a honvédség feladata többek között a nemzetközi szerződésből eredő közös védelmi és békefenntartó feladatok ellátása, azonban a NATO-tagságra nem utal, így e feladatokba valószínűleg beleértendő az ENSZ és a NATO keretében ellátott feladatok egyaránt. A problémát az okozza, hogy a „szuverenitáskorlátozás” és a felségjogok gyakorlásának átengedése, közösítése nem kizárólag az Európai Unió keretében történik, hanem más szervezetek és együttműködések esetében is sor kerül rá.⁹ E körben olyan önálló nemzetközi entitásokról van szó, amelyek maguk is elfogadnak kötelező jellegű szabályokat, illetve joghatással járó aktusaik vannak, és ezek kezelésére speciális alkotmányjogi doktrínára lenne szükség.¹⁰ Az Alaptörvény

⁶ Lásd: PETRÉTEI 2009, 185–188. Ettől eltérő nézetet képvisel például Zlinszky János, aki szerint a *nép* az etnikai fogalom, a *nemzet* pedig politikai kategória. Lásd: ZLINSZKY 2006, 599.

⁷ A *nép*, *ország* és *nemzet* kifejezésekből adódó értelmezési nehézségeket részletesen elemzi, és értő kritikával illeti SÜLYOK 2013, 468–474.

⁸ Sulyok arra hívja fel a figyelmet, hogy a gyakorlatban ezek az entitások is együttműködő partnerek, így a gyakorlat szélesebb, mint amire az alaptörvényi szöveg utal. SÜLYOK 2013, 473.

⁹ VINCZE–CHRONOWSKI 2018, 40–42.

¹⁰ KLABBERS 2002, 61–63.

rendszerében léteznek egyrészt az „egyszerű” nemzetközi együttműködések és szerződések, másrészt pedig az Európai Unió keretében folytatott közös hatáskörgyakorlás, ugyanakkor a kettő közötti átmeneti alakzatok, a felségjogok különböző formájú institucionalizált korlátozása nem kap figyelmet.¹¹

Más alkotmányok ezt a kérdést normatív módon rendezik, érdemes néhány példát a teljesség igénye nélkül megemlíteni. Az osztrák szövetségi alkotmány 9. cikke például úgy rendelkezik, hogy törvény vagy a törvényhozás által jóváhagyott államközi szerződés alapján egyes felségjogok más államokra vagy államközi szervezetekre ruházhatók át. A német alaptörvény már elfogadásakor, 1949-ben általánosan lehetővé tette a 24. cikkében hatáskörök átengedését nemzetközi szervezeteknek, és e cikk alapján valósult meg a német tagság nem csupán az Európai Közösségekben, hanem más nemzetközi szervezetekben, például a NATO-ban is. A francia alkotmány szintén csak a maastrichti szerződés óta tartalmaz speciális uniós rendelkezéseket (88-1.–88-7. cikk),¹² és a nemzetközi szerződésekre vonatkozó általános szabályok keretében (53. cikk) oldották meg a szuverenitás körébe tartozó felségjogok átengedését.¹³ Hasonló a helyzet Spanyolországban (spanyol alkotmány, 93. cikk), Csehországban (cseh alkotmány, 10a. cikk), Dániában (dán alkotmány 20. cikk) vagy Szlovéniában (szlovén alkotmány, 3a. cikk), az utóbbi alkotmány bizonyos tartalmi követelményeket is megfogalmaz a hatáskörök átruházásával kapcsolatosan. A szlovák alkotmány 7. cikke szintén lehetővé teszi általánosan – és nem pusztán az Európai Unió tekintetében –, hogy Szlovákia szabad döntése alapján más nemzetközi szervezet tagjává váljon, és külön is rendelkezik a védelmi együttműködésről. A lengyel alkotmány 90. cikke is csupán általánosan rendelkezik a nemzetközi szervezetekre történő hatáskör-átruházás kérdéséről, annak kereteiről és eljárási feltételeiről. Ebből nemcsak az következik, hogy számos ország képes tagsági jogait speciális Európa-, integrációs vagy csatlakozási klauzula nélkül is gyakorolni, és erre elégségesnek tartja a nemzetközi és a belső jog viszonyát rendező szabályokat vagy a nemzetközi szervezetekhez csatlakozást lehetővé tevő általános klauzulákat, hanem az is, hogy a nemzetközi szervezetekre történő hatáskör-átruházás szabályait átfogóan rendezi a legtöbb európai állam. E tekintetben a magyar alkotmányjog régóta deficitben szenved.¹⁴

¹¹ Ebből pedig előállnak problémák, és alkotmányjogilag kezelhetetlennek tűnő helyzetek. Álljon itt csupán két példa erre. A magyar kormány a Nemzetközi Büntetőbíróság római statútumát 1999. január 15-én írta alá, az Országgyűlés azt 2001. november 6-án ratifikálta (72/2001. OGY határozat). A ratifikációs okmányt 2001. november 30-án adták át Hágában. Előzetes normakontrollt egyik jogosult sem kezdeményezett. A kihirdetésre az Alkotmány 7. §-a vagy az Alaptörvény Q) cikke alapján azóta sem került sor, amely nem csupán kínos, hanem a már vállalt nemzetközi kötelezettség megsértését is jelenti. Lásd ehhez: KOVÁCS 2015. A másik az Egységes Szabadalmi Bíróság esete, az erre vonatkozó megállapodást Magyarország aláírta, a kihirdetés azonban szintén alkotmányossági akadályokba ütközik az Alkotmánybíróság 9/2018. (VII. 9.) AB határozata szerint, mert sem az Alaptörvény E) cikke, sem a Q) cikke nem alkalmazható az ügyben. Lásd ehhez: VINCZE–CHRONOWSKI 2018, 88–91., 304–313.

¹² DE LA ROCHERE, 2008, 37–38.

¹³ A francia alkotmány 53. cikke nem kifejezetten hatáskör-átruházásról szól, hanem a féléprezidenciális kormányformával összhangban kivételt tesz az államfő külügyi jogköre alól a törvényhozás javára többek között a kereskedelmi, a nemzetközi szervezetekre és az állami pénzügyekre vagy a törvényhozási hatáskört módosító rendelkezésekre irányuló egyezmények esetében. Amennyiben bármely nemzetközi egyezmény alkotmányellenes lenne, az 54. cikk alapján az ellentmondást előzetesen, alkotmánymódosítás útján kell kiküszöbölni.

¹⁴ VINCZE–CHRONOWSKI 2018, 89–90.

Más népek kultúrája és szabadsága

A *Nemzeti hitvallás* azt vállalja, hogy „más népek kultúráját és szabadságát” tiszteletben tartjuk. A tiszteletben tartás jelenthet elfogadást, elismerést, illetve tartózkodást a beavatkozástól. A *kultúra* fogalma rendkívül tág értelmezést tesz lehetővé, amely tulajdonképpen az emberi tevékenység minden területére kiterjed. Ezt a széles értelemben vett fogalom meghatározást követve a *kultúra* körébe sorolható minden olyan jelenség, amely kifejezetten az emberi társadalom jellegzetessége. A szótári jelentés is ezt a felfogást követi: a kultúra „az emberiség által létrehozott anyagi és szellemi értékek összessége, a művelődésnek valamely területe, illetve valamely népnél, valamely korszakban való megnyilvánulása”.¹⁵ A másik értelmezés, a szűkebb értemben vett kultúra fogalma alá eső tevékenységek és jelenségek tulajdonképpen besorolhatók a tudomány és a művészet, valamint a művelődés kategóriájába: a szellemi javak és a műveltség összetevőire utal.

A *szabadság* szintén rendkívül tág kategória. A „népek szabadsága” jogilag leginkább talán a népek és nemzetek önrendelkezési jogával írható le, a „más népek szabadsága” pedig azáltal tartható tiszteletben, ha adott állam csatlakozik az emberi jogok nemzetközi védelmi rendszeréhez, amely az egyének védelme mellett kisebbségvédelmet¹⁶ is jelent. Ezzel ugyanis nyomatékosítani tudja, hogy a közös – univerzális és regionális – emberi jogi standardokat tiszteletben tartó, és nemzetközi kapcsolataiban is irányadónak tekinti azokat.

Ami az önrendelkezési jogot illeti, bár az elvileg minden népet, nemzetet megillet, a tartalma és terjedelme vitatott,¹⁷ és az önrendelkezési jog gyakorlása pedig attól függ, hogy az emberek mely csoportja minősül „népnek”¹⁸ – azaz visszajutunk a definíciós problémákhoz. Erre a nemzetközi jog sem tud autentikus választ adni, mivel nem bármely lakossági igény alapozza meg az önrendelkezési jog gyakorlását, amellyel szemben felmerülhet például az államok területi integritás iránti igénye. Vagyis hiányoznak a gyakorlásához szükséges eljárási szabályok,¹⁹ így inkább politikai elv mint tételes norma.

Az emberi jogok nemzetközi védelme – amely az egyéni szabadságon túl a szabad és demokratikus politikai közösségek létének, ha úgy tetszik a „népek szabadságának” is garanciája – a 19. század második felében, illetve a népszövetségi rendszer idején kezdődött, de a 20. század második feléig ez a védelem azonban töredezett volt: személyek meghatározott csoportjaira terjedt ki, és területileg korlátozott volt. A második világháborút követően minőségi változás következett be: meghaladottá vált az a teória, hogy az emberi jogok védelme az államok belügye. A kiindulópontot az ENSZ Alapokmánya (1945) jelentette, amely a nemzetközi jog alapnormájaként fogalmazta meg az emberi jogok tiszteletben tartásának elvét. Az ENSZ keretében elfogadott *Az emberi jogok egyetemes nyilatkozata* (a továbbiakban: Egyetemes Nyilatkozat) (1948) megerősítette és értelmezte az Alapokmányban rögzített követelményt, döntő lépést jelentett az emberi jogi normaalkotás területén, és minden emberi lény jogaiként fogalmazta meg azokat (univerzális és általános jelleggel).²⁰

¹⁵ JUHÁSZ et al. 1992, 799–800.

¹⁶ KOVÁCS 2015, 671–699.

¹⁷ KOVÁCS 2015, 380.

¹⁸ BRUHÁCS 2014, 7.

¹⁹ HEKA 2014, 161–162.

²⁰ Az Egyetemes Nyilatkozat eredetileg nem volt kötelező és kikényszeríthető nemzetközi jogi norma, azonban az Alapokmány autentikus értelmezését szolgálva a szokásjog részévé vált, így kötelező jelleget nyert.

Az emberi jogok nemzetközi védelmének fő jellemzői:

- Az egyetemes védelem (ENSZ) nem zárja ki a regionális szabályozást és egyéni védelmi mechanizmust (például Európa Tanács).
- Az emberi jogok oszthatatlanok és egymással kölcsönös összefüggésben állnak: a szabadságjogok és politikai jogok gyakorlása és védelme nem értelmezhető a gazdasági, szociális és kulturális jogok garantálása nélkül.
- Az általános mellett megjelenik a speciális védelem: meghatározott alanyi kör (például gyermekek) jogainak garantálása vagy konkrét magatartás (például faji diszkrimináció) tilalma formájában.
- Fokozódik az emberi jogi kötelezettségek végrehajtása feletti nemzetközi ellenőrzés hatékonysága (például államok időszaki jelentéstétele, egyéni panaszjog, helyszíni vizsgálat). Az egyéni panaszra építő nemzetközi (kvázi) bírói eljárások bizonyítják az egyén nemzetközi jogi feltételes²¹ eljárási jogalanyiságát.²²

A súlyos emberi jogsértésekért való nemzetközi felelősségre vonás kétféleképpen valósulhat meg. Az egyik lehetőség, hogy egyes államok univerzális büntető joghatóságot állapítanak meg a legsúlyosabb bűncselekmények (például népirtás, háborús és emberiség elleni bűncselekmények) elkövetőivel szemben. A nemzetközi közösség másik eszköze az egyedi vagy általános nemzetközi büntetőbírárság felállítása.

Az emberi jogok univerzális és regionális védelmének normatív alapjai közül első-sorban két katalógust szükséges kiemelni. Az egyik az ENSZ égisze alatt 1966-ban létrehozott *Polgári és politikai jogok nemzetközi egyezségokmánya* (PPJNE), amelyet hazánkban az 1976. évi 8. törvényerejű rendelet hirdetett ki; a másik az Európa Tanács keretében 1950-ben, Rómában kötött *Az emberi jogok európai egyezménye* (EJEE), amelyet a Magyar Köztársaság az 1993. évi XXXI. törvénnyel ratifikált. Közös sajátosságuk, hogy

- katalógusszerűen tartalmazzák a jogokat (általános okmányok),
- az első generációs jogokra koncentrálnak (személyes, politikai, gazdasági szabadságjogok, eljárási, illetve státuszjogok),
- mindkettő sajátos ellenőrző mechanizmust tartalmaz, és nemzetközi jogvédő fórumot állít fel (a PPJNE esetében ez az Emberi Jogi Bizottság; az EJEE pedig az Emberi Jogok Európai Bírósága, amely utóbbi valóban hatékony egyéni jogvédelmi lehetőséget biztosít).

A PPJNE mellett említést kell tenni az ENSZ keretében szintén 1966-ban elfogadott *Gazdasági, szociális és kulturális jogok nemzetközi egyezségokmányáról* (GSZKJNE), amelyet Magyarországon az 1976. évi 9. törvényerejű rendelet hirdetett ki.

Az emberi jogok pozitív nemzetközi védelméhez elméletileg és történetileg tehát három szakaszban jutott el a nemzetközi közösség. Az első lépés a konszenzus kialakítása a védelem szükségessége és a védendő jogok köre tekintetében. A második szakasz a nemzetközi kodifikáció, a szerződésbe foglalás és a nemzeti elfogadás. A harmadik etap a jogérvényesítés

²¹ Mivel azt az állampolgárság szerinti államnak általában el kell fogadnia, leszámítva az emberi jogok tömeges és durva megsértése miatt előterjesztett panaszokat.

²² KARDOS 2003, 66–71.

mechanizmusának kiépítése és működtetése. Az univerzalista megközelítés is elismeri, hogy míg az első két lépés többé-kevésbé sikeresen megtétetett, addig a harmadik (talán legfontosabb) fázis korántsem zárult le.²³

A nemzetközi emberijog-védelmi rendszerrel kapcsolatban realista-instrumentalista megközelítésben kritika is megfogalmazódik. A kritika létjogosultsága nem vitatható, mert a globalizálódás, az univerzalizálódás és az alkotmányos konvergencia trendjei mellett a „fordított globalizáció”,²⁴ a partikularizmus és az alkotmányos divergencia folyamatai is jelen vannak. Ádám Antal megfogalmazása szerint „[a] posztmodernitás nagy kilengésű ingáinak újszerű tartalmú pólusaiként áll előttünk a[z] [...] egyetemesedés, egységesülés és integráció folyamata, valamint az ezekkel mereven szemben álló fundamentalista, szeparációs, izolációs fragmentálódás vagy szegregálódás, [...] az elszigetelt, egymással és a nagy közösségekkel szemben álló kisközösségek kialakulása, az érdekek, a nézetek, a törekvések, a hagyományok, a vallások, a kultúrák, az életrendek stb. szerinti széttöredezettisége (Zersplitterung), esetleg széthasadása (délimitment) a társadalomnak és a társadalmaknak.”²⁵

Jack Donnelly hangsúlyozza, hogy a nemzetközileg elismert emberi jogok az államokra keletkeztetnek köteleességeket, és az államokon kérik számon teljesítésüket a nemzetközi intézmények. Az, hogy mindenkinek joga van x-hez, a kortárs nemzetközi gyakorlatban azt jelenti: minden állam fel van hatalmazva arra, és felelős azért, hogy alkalmazza és védje az x-hez való jogot a saját területén. Az Egyetemes Nyilatkozat a vívmányok közös mércéje minden nép és nemzet számára, valamint az államok számára, amelyek képviselik őket. Az egyezségokmányok csak az államok számára teremtenek köteleességeket, és az államok nemzetközi emberi jogi kötelességei csak a joghatóságuk alá tartozó személyekkel szemben állnak fenn. Az emberi jogi normák ugyan nemzetköziesedtek, átültetésük azonban majdnem kizárólag nemzeti maradt. A kortárs nemzetközi és regionális emberi jogi rezsimek felügyeleti mechanizmusok, amelyek monitorozzák az államok és az egyének viszonyát. Nem alternatívái az alapvetően állami emberi jogi (alapjogi) koncepciónak.²⁶ Még az erős európai regionális emberi jogi rezsimből is az Emberi Jogok Európai Bírósága alapvetően az államok és az állampolgárok vagy a rezidensek viszonyát vizsgálja. Az Emberi Jogok Amerika-közi Bíróságának esetében a helyzet hasonló.²⁷ Az államok központi szerepe a kortárs nemzetközi emberi jogi konstrukcióban az elismert jogok tartalma tekintetében is egyértelmű. A legjelentősebb politikai részvételi jogok tipikusan (bár nem általánosan) az állampolgárokra korlátozódnak. Számos kötelezettségvállalás – például az oktatás vagy a szociális biztonság terén – csak rezidensekre alkalmazható, külföldiekre csak akkor, ha ők az állam joghatósága alá kerülnek. Külföldi államoknak nincs nemzetközileg elismert emberi jogi kötelessége például a kínzás áldozatainak védelmére másik államban. Nem is áll szabadságukban a meggyőzés eszközeinél tovább menni a kínzás külföldi áldozatai esetében. A szuverenitás mai normái tiltják az államoknak, hogy külföldön kényszerítőleg lépjenek fel a kínzás vagy más emberi jogi jogsértés ellen.²⁸

²³ TOMUSCHAT 2003, 3.

²⁴ A kifejezést lásd: BENHABIB 2006, 51.

²⁵ ÁDÁM 2012, 2.

²⁶ DONNELLY 2007.

²⁷ Lásd még: TÉVAR 2012, 403.

²⁸ DONNELLY 2003, 8., 14., 33–34.

Törekvés az együttműködésre

Mind a preambulum, mind a Q) cikk (1) bekezdése „együttműködésre törekvést” irányoz elő a nemzetközi kapcsolatokban. Ennek sokféle formája és területe lehetséges, az államok mérlegelési szabadsága ebben a tekintetben széles. Létezik azonban az együttműködés tartalmára vonatkozóan néhány minimumstandard, amely a nemzetközi jog kógens alapelveiből következik.²⁹

Az ilyen minimumstandardokhoz útmutatást jelenthetnek az ENSZ Alapokmányának 2. cikkében foglalt alapelvek, amelyek követését nemcsak a szervezet, hanem a tagok is vállalták: a szuverén egyenlőség tiszteletben tartása,³⁰ a vállalt kötelezettségek jóhiszemű teljesítése, a viták békés rendezése,³¹ a nemzetközi béke, biztonság, igazságosság veszélyeztetésének elkerülése, az erőszak tilalma³² és a belügyekbe való beavatkozás tilalma.³³ A preambulum szövege nem konkretizálja az együttműködés célját vagy formáit, illetve tilalmakat, korlátozásokat sem említ. A korábbi Alkotmány 6. §-ától eltérően az Alaptörvény Q) cikk (1) bekezdésében kifejezetten szintén nem jelenik meg a – nemzetközi *ius cogens* részét képező – háború elutasításának és az – ENSZ Alapokmány 2. cikk (4) bekezdésén alapuló – erőszak tilalmának az elve.³⁴ Ehelyett az említett tilalmakat mintegy abszorbeálva, pozitív módon célként tételezi a békét, a biztonságot és a fenntartható fejlődést a világ népeivel és országaival folytatott nemzetközi együttműködésben. Nyilván a felsoroltakon kívüli más érdekek és célok is szervezőelvei lehetnek a nemzetközi kapcsolatoknak, ennyiben a Q) cikk (1) bekezdése vélhetően nem kívánja szűkíteni a preambulumban specifikálatlanul hagyott együttműködési célokat, sokkal valószínűbb, hogy a béke, a biztonság (amelyek

²⁹ SÜLYÖK 2013, 474.

³⁰ Lásd ehhez: KARDOS 2018.

³¹ Lásd ehhez: KIRS 2017.

³² Lásd ehhez: KAJTÁR 2018.

³³ ENSZ Alapokmány, 2. cikk: „Az 1. cikkben felsorolt célok elérése érdekében a Szervezet és tagjai a következő elveknek megfelelően járnak el:

1. A Szervezet valamennyi tag szuverén egyenlőségének elvén alapszik.
2. A Szervezet összes tagjai abból a célból, hogy a tagságból eredő jogokat és előnyöket mindannyiuk számára biztosítsák, kötelesek a jelen Alapokmányban vállalt kötelezettségeiket jóhiszeműen teljesíteni.
3. A Szervezet összes tagjai kötelesek nemzetközi viszályaikat békés eszközökkel és oly módon rendezni, hogy a nemzetközi béke és biztonság, valamint az igazságosság ne kerüljön veszélybe.
4. A Szervezet összes tagjainak nemzetközi érintkezéseik során más Állam területi épsége, vagy politikai függetlensége ellen irányuló vagy az Egyesült Nemzetek céljaival össze nem férő bármely más módon nyilvánuló erőszakkal való fenyegetéstől vagy erőszak alkalmazásától tartózkodniuk kell.
5. A Szervezet összes tagjai az Egyesült Nemzetek részére a jelen Alapokmánynak megfelelően folytatott bármely tevékenységéhez minden segítséget megadnak és tartózkodnak attól, hogy segítséget nyújtsanak olyan Államnak, amely ellen az Egyesült Nemzetek megelőző vagy kényszerítő intézkedéseket fogatanosít.
6. A Szervezet biztosítja, hogy amennyiben a nemzetközi béke és biztonság fenntartása érdekében szükséges, azok az Államok is, amelyek az Egyesült Nemzeteknek nem tagjai, ezeknek az elveknek megfelelően járjanak el.
7. A jelen Alapokmány egyetlen rendelkezése sem jogosítja fel az Egyesült Nemzeteket arra, hogy olyan ügyekbe avatkozzanak, amelyek lényegileg valamely Állam belső joghatóságának körébe tartoznak, és nem kötelezi a tagokat arra sem, hogy az ilyen ügyeket a jelen Alapokmánynak megfelelő rendezési eljárás alá bocsássák; ez az elv azonban a VII. fejezetben tárgyalt kényszerítő intézkedések alkalmazását semmilyen sem érinti.”

³⁴ SÜLYÖK 2009, 16., 23.

már az ENSZ Alapokmányában is szerepelnek)³⁵ és a fenntarthatóság kiemelt alaptörvényi értékeknek számítanak az alkotmányozó olvasatában. Ezzel egyébként az Európai Unió egyik céljának tömörített változata is megjelenik az Alaptörvény szövegében, az Európai Unióról szóló szerződés 3. cikk (5) bekezdése ugyanakkor gazdagabb, mert a nemzetközi közösségben való részvétel több vetületét fogja át.³⁶ Mint arra már korábban utaltunk, az Alaptörvény nem szól az intenzív – hatáskör-átruházással járó – nemzetközi együttműködések lehetőségéről vagy feltételeiről sem, vagyis az együttműködési mechanizmusok közötti különbségek és modalitások kérdését nyitva hagyja.

Az együttműködés szabályozottsága – a nemzetközi jog és a belső jog viszonya

A *Nemzeti hitvallás* vizsgált mondata és az Alaptörvény Q) cikk (1) bekezdése az „együttműködésre törekvést” fogalmazza meg a külpolitika alapelveként, avagy államcélként, ugyanakkor a nemzetközi együttműködések jelentős része, illetve az azok keretében vállalt kötelezettségek teljesítése a nemzetközi jog által szabályozott módon történik.

A nemzetközi jog olyan magatartási szabályok összessége, amelyeket az államok és bizonyos esetekben a nemzetközi szervezetek a nemzetközi jog alanyai közötti kapcsolatok rendezése érdekében fogadnak el, így konszenzuális alapon, az alanyok közötti megegyezéssel jön létre. Bár nem teljes jogú jogalanyai a nemzetközi jognak, az egyének – különösen az emberi jogok nemzetközi védelmének megszilárdulásával – szintén kedvezményezettjei lehetnek nemzetközi jogi normáknak. A nemzetközi jog forrásai között tartjuk számon a civilizált nemzetek által elismert általános jogelveket, a nemzetközi szokásjogot (és ezen belül a nemzetközi *ius cogens* normáit, vagyis az általános nemzetközi jog feltétlen alkalmazást

³⁵ „Az Egyesült Nemzetek célja, hogy

1. *fennartsa a nemzetközi békét és biztonságot és evégből hathatós együttes intézkedéseket tegyen a békét fenyegető bűncselekmények megelőzésére és megszüntetésére, a támadó cselekményeknek vagy a béke más módon történő megbontásának elnyomására, valamint békés eszközökkel, az igazságosság és a nemzetközi jog elveinek megfelelő módon rendezze vagy megoldja azokat a nemzetközi viszályokat és helyzeteket, amelyek a béke megbontására vezethetnek;*
2. *a nemzetek között a népeket megillető egyenjogúság és önrendelkezési jog elvének tiszteletbentartásán alapuló baráti kapcsolatokat fejlessze és az általános béke megerősítésére alkalmas egyéb intézkedéseket foganatosítson;*
3. *gazdasági, szociális, kulturális vagy emberbaráti jellegű nemzetközi feladatok megoldása útján, valamint az emberi jogok és az alapvető szabadságok mindenki részére, fajra, nemre, nyelvre vagy vallásra való tekintet nélkül történő tiszteletbentartásának előmozdítása és támogatása révén nemzetközi együttműködést létesítsen;*
4. *az egyes nemzetek által e közös célok elérése érdekében kifejtett tevékenységek összeegyeztetésének központja legyen.”*

³⁶ EUSz. 3. cikk (5) bekezdés: „A világ többi részéhez fűződő kapcsolataiban az Unió védelmezi és érvényre juttatja értékeit és érdekeit, és hozzájárul polgárainak védelméhez. Hozzájárul a békéhez, a biztonsághoz, a Föld fenntartható fejlődéséhez, a népek közötti szolidaritáshoz és kölcsönös tisztelethez, a szabad és tisztességes kereskedelemhez, a szegénység felszámolásához és az emberi jogok, különösen pedig a gyermekek jogainak védelméhez, továbbá a nemzetközi jog szigorú betartásához és fejlesztéséhez, így különösen az Egyesült Nemzetek Alapokmányában foglalt alapelvek tiszteletben tartásához.”

igénylő szabályait),³⁷ a nemzetközi szerződéseket,³⁸ a nemzetközi bíróságok döntéseit és korlátozott körben a nemzetközi szervezetek határozatait (például az ENSZ Biztonsági Tanácsának határozatait) is.³⁹ A nemzetközi jogalkotás volumene és befolyása a nemzeti jogrendszerekre egyre kiterjedtebb és átfogóbb: napjainkban a globalizáció hatására egyre intenzívebb a jogrendszerek nemzetköziesedése. A nemzetközi jog érvényesülésének fő szabálya a *pacta sunt servanda* elve, amely szerint a vállalt nemzetközi jogi kötelezettséget teljesíteni kell, függetlenül attól, hogy a nemzeti (belső) jog esetleg ettől eltérően, ezzel ellentétesen rendelkezik.⁴⁰

Korszakunkban a nemzetközi jog sokféle szerepköre közül kiemelkedő jelentőségű annak alkotmányos funkciója, amely a politika legitimálásában, korlátozásában és alakításában nyilvánul meg. Ennek konzekvenciájaként a nemzetközi jog és a nemzeti alkotmányjog kapcsolata megfordul, és ebben a fordított nézőpontban az államok a nemzetközi közösség „ügynökei”, képviselői; feladatuk a nemzetközi jognak – mint az emberiség közös jogának – érvényre juttatása. A globalizáció tapasztalati kontextusában – amilyen mértékben és amely területeken az államok lemondanak arról, vagy feladni kényszerülnek azt, hogy a polgárok közös érdekeit garantálják – a hiányok kompenzálására regionális és univerzális szerveket szükséges létrehozni. A nemzetközi intézményeknek tehát érdemi és autonóm szerepük van e rendszerben. A nemzetközi jog a nemzetközi és a nemzeti szint szempontjából is alkotmányos funkciót tölt be. Ez a funkció a nemzetközi béke, biztonság és igazságosság védelmezése az államok közötti kapcsolatban, illetve az emberi jogok, a jogállamiság garantálása az államokon belül is az emberi lények érdekében, akik tartalmilag a nemzetközi jog végső címzettjei.⁴¹

A Q) cikk (2)–(3) bekezdése rendelkezik a nemzetközi jog és a magyar jog viszonyáról, fenntartva a korábbi alkotmányban már meghatározott összhang követelményét, és a nemzetközi jog általánosan elismert szabályai tekintetében a *monista-adopciós*, a nemzetközi jog más forrásai (a nemzetközi szerződések és meghatározott nemzetközi bírói fórumok dönté-

³⁷ A *ius cogens* normák szokásjogi eredete mellett meggyőzően érvelnek Blutman László és szerzőtársai. Ebben a körbe sorolják például a népirtás tilalmát, a rabszolgaság tilalmát, az erőszak tilalmát, a fegyveres konfliktusokban alkalmazandó humanitárius jogot, valamint a kínzás tilalmát. Bővebben lásd: BLUTMAN–CSATLÓS–SCHIFFNER 2014, 52.

³⁸ A nemzetközi szerződés (vagyis a nemzetközi jog alanyai között létrejött, nemzetközi jogi jogok és kötelezettségek létrehozására, módosítására vagy megszüntetésére irányuló írásbeli megállapodás) a nemzetközi jog legtipikusabb és leggyakoribb forrása. Általánosan a nemzetközi jog szempontjából a szerződések jogáról szóló 1969. évi bécsi egyezmény szabályozza, ezt tölti ki részletszabályokkal az államok belső joga a nemzetközi szerződések előkészítésével, létrehozásával, kötelező hatályának elismerésével, kihirdetésével, alkalmazásával, módosításával, értelmezésével kapcsolatos jogkörök és feladatok meghatározásával. Lásd: A szerződések jogáról szóló, az 1969. évi május hó 23. napján Bécsben kelt szerződés kihirdetéséről az 1987. évi 12. törvényerejű rendeletet, valamint a nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos eljárásról szóló 2005. évi L. törvényt.

³⁹ A nemzetközi jogi jogforrásokról lásd például: KOVÁCS 2011, 166–174.; JENY–KARDOS 2014.

⁴⁰ KOVÁCS 2011, 122., 144.

⁴¹ TOMUSCHAT 2001, 42., 23., 63., 70., 28.

sei) esetében pedig a *dualista-transzformációs* rendszert.⁴² Ez utóbbit a korábbi alkotmányhoz képest egyértelművé teszi a jogszabályban való kihirdetés követelményének az előírása. Ezzel lényegében az Alkotmánybíróság gyakorlatában kialakított értelmezési keretek alig változtak a korábbi alkotmányhoz képest.⁴³ Árnyaltabban közelítve meg a kérdést, a magyar jogrendszer az uralkodó álláspont szerint – az Alaptörvényben is kifejezetten – alapvetően dualista felfogást követ, és nemzetközijog-barát.⁴⁴ Az állandó alkotmánybíróági gyakorlat alapján a nemzetközi jog általánosan elismert szabályai – a nemzetek közössége által elismert általános jogelvek, a nemzetközi szokásjog és a nemzetközi *ius cogens* – általános alkotmányi transzformáció révén, dinamikus utalással a magyar jogrendszer részeivé válnak mindenkor aktuális állapotukban. Ezért *de iure* dualista rendszerről (és generális transzformációról) beszélünk az általánosan elismert szabályok esetében, *de facto* viszont azok monista módon érvényesülnek a magyar jogban.⁴⁵ A vállalt nemzetközi kötelezettségek (elsősorban a nemzetközi szerződések) terén jogalkotási úton kell megteremteni az összhangot, azaz kihirdető jogszabállyal – törvénnyel vagy kormányrendelettel – a magyar jogrendszer részévé kell tenni azokat, vagyis ebben a tekintetben egyértelmű a dualista felfogás. Az Alaptörvényben foglalt összhang követelményéből és a jogállamiság elvéből következően pedig a magyar jogalkotó és jogalkalmazó szervek kötelesek bármely, a magyar jog és a nemzetközi jog között fennálló normakollíziós helyzetet megelőzni, elhárítani.⁴⁶ Az összhang érvényesülése érdekében az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés f) pontja alapján az Alkotmánybíróság vizsgálja a jogszabályok nemzetközi szerződésbe ütközését, azt azonban nem említi a normaszöveg, hogy ki kezdeményezheti az erre irányuló eljárást, illetve nem utal a hivatalból történő vizsgálat lehetőségére, valamint a jogkövetkezményekre

⁴² A nemzetközi jog és a belső jog viszonya szempontjából az államok dualista vagy monista megközelítést követnek, a leggyakrabban azonban ezek valamely kombinációja fordul elő a nemzeti alkotmányjogokban. *Dualista* megközelítésben a belső jogot és a nemzetközi jogot elkülönült jogrendszereknek tekintik: a nemzetközi jog forrásai akkor válnak a belső jog részévé, és ezáltal alkalmazhatóvá, ha belső jogforrásban kihirdeti az állam hatáskörrel rendelkező jogalkotó szerve (*transzformáció*). A *monista* megközelítés szerint a nemzeti és a nemzetközi jogrendszer közös egységet alkot, a nemzetközi jogi jogforrás a belső jogi kihirdetés nélkül is része a jogrendszernek (*adopcio*). Bővebben lásd hozzá például: MOLNÁR 2013, 19–54.

⁴³ Összefoglalóan lásd: MOLNÁR–SÜLYÖK–JAKAB 2009, 357–383.

⁴⁴ SONNEVEND 2014, különösen az 508. pont, amely szerint szigorúan dualista felfogásról van szó.

⁴⁵ Jakab András álláspontját magunk is osztjuk, aki szerint a nemzetközi jog általánosan elismert szabályaira vonatkozó alkotmányi szabályokból még nem lehet egyértelműen következtetni arra, hogy a magyar jogrendszer dualista vagy monista. JAKAB 2007, 160. Lásd még: 53/1993. (X. 13.) AB határozat, ABH 1993, 323., 332.

⁴⁶ A 7/2005. (III. 31.) AB határozatban a testület rámutatott, hogy „[a] nemzetközi kötelezettségvállalás végrehajtása (adott esetben a szükséges jogalkotási feladat teljesítése) a jogállamiságot, ezen belül a nemzetközi jogi kötelezettségek jóhiszemű teljesítését magába foglaló Alkotmány 2. § (1) bekezdéséből, valamint a nemzetközi jog és belső jog összhangját megkövetelő 7. § (1) bekezdésből fakadó köteletség, amely attól a pillanattól fennáll, amikortól a nemzetközi szerződés (nemzetközi jogi értelemben) kötelezi Magyarországot [ABH 2005, 83., 85–87.]”. Ezt fenntartja a 6/2014. (II. 26.) AB határozat, Indokolás [31]: „A nemzetközi szerződésben vállalt kötelezettség megszegése tehát nem csupán az Alaptörvény Q) cikkének (2) bekezdésével, de a jogállamiságot biztosító B) cikk (1) bekezdésével is ellentétes.” Az összhang fenntartásának követelménye a jogalkalmazó szervekre is vonatkozik a 6/2014. (II. 26.) AB határozat, Indokolás [39] szerint: „Az Alaptörvény Q) cikk (2) bekezdéséből egyebek között az következik, hogy a nemzetközi jog és magyar jog összhangjának biztosítása nemcsak jogalkotói feladat, hanem valamennyi állami szervnek kötelezettsége, amikor a jogszabályokat értelmezni kell. Ez azt jelenti, hogy az alkalmazandó jogszabályt a nemzetközi jogra is figyelemmel, azzal összhangban kell értelmezni.”

sem normakollízió esetén. Ezt az Alkotmánybíróságról szóló törvény szabályozza.⁴⁷ A nemzetközi szerződésbe ütközés jogkövetkezménye annak függvényében alakul, hogy a nemzetközi szerződést kihirdető magyar jogszabály milyen hierarchikus pozícióban van a vele ellentétes belső jogi normához képest. A belső jogi norma akkor semmisíthető meg, ha a nemzetközi szerződést kihirdető jogszabálynál alacsonyabb szintű. Fordított esetben viszont az Alkotmánybíróság csupán felhívással élhet a jogalkotóhoz, illetve a nemzetközi szerződés módosítására hatáskörrel rendelkező szervhez, hogy gondoskodjon az összhang megteremtéséről.⁴⁸

A belső jog és az uniós jog viszonya tehát nem változott az alaptörvényi szabályozásban a korábbi alkotmányhoz képest, és az Alkotmánybíróság több döntésében utalt arra, hogy elkötelezett a nemzetközi jog érvényesülése, sőt bizonyos fokú alkotmányfeleltsége mellett.

A 61/2011. (VII. 13.) AB határozatban *obiter dictum* potenciális felülvizsgálati mércéként jelölte meg a nemzetközi *ius cogens* szabályait: „A *ius cogens* normái, alapelvei és alapvető értékei együttesen olyan mércét alkotnak, amelynek minden következő alkotmánymódosítás és Alkotmány meg kell, hogy feleljen. Ezen elvek és értékek nagy része időközben beépült az Alkotmányba és az Alkotmánybíróság precedensjogába, vagy a jogági törvények részévé vált (például a visszaható hatály tilalmának büntetőjogi megfogalmazása, a *nullum crimen sine lege*, illetve a *nulla poena sine lege* elv vagy más jogágakban a jóhiszemű joggyakorlás elve, a fair eljárás elve stb.). A *ius cogens* elvei, garanciái értékek formájában megjelennek a jogági törvényekben és egyéb jogszabályokban is.”⁴⁹ Ebből az idézetből az tűnik ki, mintha az Alkotmánybíróság általánosságban a nemzetközi *ius cogens* normáknak bizonyos fokú elvi „alkotmányfeleltséget” tulajdonítana, vagyis olyanoknak tekintené azokat, amelyek értelmezési elsőbbséggel rendelkeznek az alkotmánybíráskodásban.⁵⁰ Az előbbinél burkoltabban, de ismét előkerült a mérce az Alaptörvény átmeneti rendelkezéseiről (Ár.) szóló döntésben, csaknem egy évvel az Alaptörvény hatálybalépése után. Az Alkotmánybíróság a 45/2012. (XII. 29.) AB határozatában halványan utalt a jövőbeli alaptörvény-módosítások esetleges, nemzetközi mércéhez viszonyított tartalmi felülvizsgálatának lehetőségére: „A demokratikus jogállam alkotmányossági kritériumai, egyben nemzetközi egyezményekben foglalt, a demokratikus jogállami közösségek által elismert és elfogadott alkotmányos értékek, alapelvek és alapvető demokratikus szabadságjogok, illetve az ezekkel részben egybeeső úgynevezett *ius cogens*. Adott esetben az Alkotmánybíróság a demokratikus jogállam alkotmányos tartalmi követelményeinek, garanciáinak és értékeinek a töretlen érvényesülését, alkotmányba foglalását is vizsgálhatja.”⁵¹ Itt a nemzetközi mércék a demokratikus jogállam követelményévé transzformálódnak, interiorizálódnak – pontos forrásuk, eredetük, körük meghatározása nélkül. Nem sokkal ezt követően a negyedik alaptörvény-módosítás megszüntette a jövőbeli alaptörvény-módosítások tartalmi vizsgálatának lehetőségét. Az Alkotmánybíróság e módosítás kapcsán hozott 12/2013. (V. 24.) AB határozatában *obiter dicta* a következőt rögzítette: „Az Alkotmánybíróság hangsúlyozza, hogy ezekben [azaz a negyedik alaptörvény-módosítást konkretizáló] és más, a jövőben megalkotandó jogszabályokban sem hagyhatók figyelmen kívül az alapvető jogok

⁴⁷ Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény, 32. § és 42. §.

⁴⁸ 6/2014. (II. 26.) AB határozat, ABH 2014, 124., 129–131.

⁴⁹ 61/2011. (VII. 13.) AB határozat, ABH 2011, 696., 711.

⁵⁰ BLUTMAN 2011.

⁵¹ 45/2012. (XII. 29.) AB határozat, ABH 2012, 347., 403. [118].

egymással összefüggő rendszeréből, az Alaptörvény E) és Q) cikkeiből adódó, a mindenkori törvényhozó és alkotmányozó hatalomra is kiterjedő korlátok, melyek az európai uniós tagállami kötelezettségekből, Magyarország nemzetközi jogi kötelezettségeinek teljesítése érdekében a nemzetközi jog és a magyar jog összhangjának biztosításából, illetve a nemzetközi jog általánosan elismert szabályainak elfogadásából következnek. [...] [Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény koherenciája mellett az] adott alkotmányossági kérdés elbírálása során – az irányadó szabályok szerint eljárva – tekintetbe veszi továbbá Magyarország nemzetközi szerződéseiben vállalt, az uniós tagsággal együtt járó kötelezettségeit, valamint a nemzetközi jog általánosan elismert szabályait, az azokban megjelenő alapvető elveket és értékeket. Mindezen szabályok ugyanis – különös tekintettel az Alaptörvénybe is beépített értékeikre – olyan egységes rendszert (értékrendet) képeznek, melyek sem az alkotmányozás, sem a jogalkotás, sem pedig az Alkotmánybíróság általi alkotmányossági vizsgálat lefolytatásakor nem hagyhatók figyelmen kívül.”⁵² Az üzenet a korábbinál konkrétabb: az uniós tagságból és a nemzetközi kötelezettségekből, vagyis az E) és a Q) cikkekből inherens korlátok következnek az alkotmányozó és a jogalkotó hatalom számára.

Összegzés

Kétségtelen, hogy az Alaptörvény kifejezésre juttatja a nemzetközi közösség és jog iránti elkötelezettséget, az együttműködés iránti nyitottságot [Q) cikk], és tartalmazza az uniós együttműködés alapját jelentő Európa-klauszult [E) cikk] is. Ezzel előzetesen elkötelezi, illetve korlátozza a mindenkori kormányzatot a nemzetközi és európai értékek mellett és által.⁵³ E rendelkezésekre tekintettel a hatályos nemzetközi szerződések is a jogállamiságra, a demokráciára és az alapvető jogok tiszteletben tartására, védelmére, érvényesítésére kötelezik az államot, amely egyébként az Alaptörvény más szabályaiból – a B) cikk (1) bekezdésében foglalt demokratikus jogállamiság elvéből, valamint az I. cikk általános alapjogvédelmi rendelkezéseiből – úgyszintén következik. Az említett rendelkezések – mivel a nemzetközi és a nemzetek feletti jognak a magyar jogra gyakorolt hatására vonatkoznak – a (mindenkori) alkotmányra vonatkozóan is érvényesülő, követelményt támasztó, kivételt nem engedő normák. A preambulum más népek tiszteletére és a nemzetközi együttműködésre vonatkozó vállalása ezekhez érdemben nem ad többlettartalmat, funkciója inkább a *Nemzeti hitvallás* összefüggései között értékelhető: a nemzeti érdek, értékpreferenciák, történelmi sajátosságok és közjogi tradíciók mellett deklarálja azt is, hogy a preambulum elbeszélő, a magyar nemzet tagjai „mások” (tudniillik más népek, nemzetek) hasonló értékeit, érdemeit is elismerik, és a nemzetközi közösség alapelveivel összhangban lépnek velük kapcsolatba.

⁵² 12/2013. (V. 24.) AB határozat, ABH 2013, 542., 547. [46] és [48].

⁵³ Lásd ehhez: GINSBURG–CHERNYKH–ELKINS 2008.

Felhasznált irodalom

- ÁDÁM Antal (2012): A posztmodernitásról és a posztdemokráciáról. *Közjogi Szemle*, 5. évf. 1. sz. 1–9.
- BENHABIB, Seyla (2006): *Another Cosmopolitanism*. Oxford, Oxford University Press.
- BERKES Lilla – FEKETE Balázs (2017): Nemzeti hitvallás – csupán díszítő szavak? *Közjogi Szemle*, 10. évf. 1. sz. 15–25.
- BLUTMAN László – CSATLÓS Erzsébet – SCHIFFNER Imola (2014): *A nemzetközi jog hatása a magyar joggyakorlatra*. Budapest, HVG-Orac.
- BLUTMAN László (2011): Az Alkotmánybíróság és az alkotmány feletti normák. Könnyű liaison elkötelezettség nélkül? *Közjogi Szemle*, 4. évf. 4. sz. 1–11.
- BRUHÁCS János (2014): *Nemzetközi jog I.* Budapest–Pécs, Dialóg Campus.
- DE LA ROCHERE, J. Dutheil (2008): European Union Law. In BERGMANN, G. A. – PICARD, E.: *Introduction to French Law*. Budapest, Wolters Kluwer.
- DONNELLY, Jack (2003): *Universal Human Rights in Theory and Practice*. New York, Cornell University Press.
- DONNELLY, Jack (2007): The Relative Universality of Human Rights. *Human Rights Quarterly*, Vol. 29, No. 2. 281–306.
- GINSBURG, Tom – CHERNYKH, Svitlana – ELKINS, Zachary (2008): Commitment and Diffusion. Why Constitutions Incorporate International Law. *University of Illinois Law Review*, 2008/1. 101–137.
- HEKA László (2014): A népek önrendelkezési és elszakadási jogának megvalósítása a volt Jugoszlávia felbomlása esetében. In BLUTMAN László szerk.: *Ünnepi kötet Dr. Bodnár László egyetemi tanár 70. születésnapjára*. Szeged, Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar. 161–174.
- JAKAB András (2007): *A magyar jogrendszer szerkezete*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus.
- JAKAB, András (2014): *Defining the Borders of the Political Community. Constitutional Visions of the Nation*. Elérhető: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2045648 (A letöltés dátuma: 2019. 01. 23.)
- JENEY Petra – KARDOS Gábor (2014): A nemzetközi jog forrásai. In KENDE Tamás – NAGY Boldizsár – SONNEVEND Pál – VALKI László: *Nemzetközi jog*. Budapest, CompLex. 244–315.
- JUHÁSZ József et al. szerk. (1992): *Magyar értelmező kéziszótár*. 9. kiadás. Budapest, Akadémiai.
- KAJTÁR Gábor (2018): Az erőszak tilalma. In JAKAB András – FEKETE Balázs szerk.: *Internetes Jogtudományi Enciklopédia*. (Nemzetközi jog rovat, rovatszerkesztő: Sulyok Gábor). Elérhető: <http://ijoten.hu/szocikk/azeroszak-tilalma> (A letöltés dátuma: 2019. 01. 23.)
- KARDOS Gábor (2003): Az emberi jogok nemzetközivé válása. In HALMAI Gábor – TÓTH Gábor Attila szerk.: *Emberi jogok*. Budapest, Osiris.
- KARDOS Gábor (2018): Az államok szuverén egyenlősége. In JAKAB András – FEKETE Balázs szerk.: *Internetes Jogtudományi Enciklopédia*. (Nemzetközi jog rovat, rovatszerkesztő: Sulyok Gábor). Elérhető: <http://ijoten.hu/szocikk/az-allamok-szuveren-egyenlosege> (A letöltés dátuma: 2019. 01. 23.)
- KIRS Eszter (2017): A viták békés rendezése. In JAKAB András – FEKETE Balázs szerk.: *Internetes Jogtudományi Enciklopédia*. (Nemzetközi jog rovat, rovatszerkesztő: Sulyok Gábor). Elérhető: <http://ijoten.hu/szocikk/vitakbekes-rendezese> (A letöltés dátuma: 2019. 01. 23.)
- KLABBERS, Jan (2002): *An Introduction to International Institutional Law*. Cambridge, Cambridge University Press.
- KOVÁCS Péter (2011): *Nemzetközi közjog*. Budapest, Osiris.
- KOVÁCS Péter (2015): Kátyúba ragadt-e a szekér? *Iustum Aequum Salutare*, 11. évf. 2. sz. 61–82.

- MAJTÉNYI Balázs (2014): Alaptörvény a nemzet akaratából. *Állam- és Jogtudomány*, 55. évf. 1. sz. 77–96.
- MOLNÁR Tamás (2013): *A nemzetközi jogi eredetű normák beépülése a magyar jogrendszerbe*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus.
- MOLNÁR Tamás – SÜLYÖK Gábor – JAKAB András (2009): 7. § [Nemzetközi jog és belső jog; jogalkotási törvény]. In JAKAB András szerk.: *Az Alkotmány kommentárja*. Budapest, Századvég. 357–383.
- PETRÉTEI József (2009): *Az alkotmányos demokrácia alapintézményei*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus.
- SONNEVEND Pál (2014): A belső jog és a nemzetközi jog viszonya. In KENDE Tamás – NAGY Boldizsár – SONNEVEND Pál – VALKI László: *Nemzetközi jog*. Budapest, CompLex. 468–534.
- SÜLYÖK Gábor (2009): 6. § [Nemzetközi kapcsolatok]. In JAKAB András szerk.: *Az Alkotmány kommentárja I.* Budapest, Századvég. 328–344.
- SÜLYÖK Gábor (2013): A nemzetközi együttműködés alaptörvényi szabályozása. In SZOBOSZLAI-KISS Katalin – DELI Gergely szerk.: *Tanulmányok a 70 éves Bihari Mihály tiszteletére*. Győr, Universitas-Győr – SZE DFÁJK. 464–489.
- TÉVAR, Nicolás Zambrana (2012): Shortcomings and Disadvantages of Existing Legal Mechanisms to Hold Multinational Corporations Accountable for Human Rights Violations. *Cuadernos de Derecho Transnacional*, Vol. 4, No. 2. 398–410.
- TOMUSCHAT, Christian (2001): International Law. Ensuring the Survival of Mankind on the Eve of a New Century. *General Course in Public International Law*, Vol. 281.
- TOMUSCHAT, Christian (2003): *Human Rights. Between Realism and Idealism*. Oxford, Oxford University Press.
- VINCZE Attila – CHRONOWSKI Nóra (2018): *Magyar alkotmányosság az európai integrációban*. Budapest, HVG-Orac.
- ZLINSZKY János (2006): Tudjátok-e, mi a haza? In HAJAS Banabás – SCHANDA Balázs szerk.: *Formatori iuris publici. Studia in honorem Geisae Kilényi septuagenarii. Ünnepi kötet Kilényi Géza professzor hetvenedik születésnapjára*. Budapest, Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Kar – Szent István Társulat. 594–604.